

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพรรคการเมือง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพรรคการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ สามารถสรุปมาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองได้ดังต่อไปนี้

3.1 การควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง

เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมือง แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญ จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่รัฐก็ได้เข้ามาควบคุมโดยการกำหนดเงื่อนไขไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง อันได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

สำหรับในหัวข้อนี้ จะได้พิจารณามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น กฎหมายบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อนจึงจะถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้น หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ต่อเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมือง

เมืองจึงจะเกิดขึ้น การที่กำหนดให้จดทะเบียนนั้นก็เพื่อจะแยกพรรคการเมือง
ออกจากสมาคมธรรมดาก็คือ จะเป็นพรรคการเมืองต้องไปจดทะเบียนใน
ฐานะเป็นพรรคการเมือง หากจะเป็นสมาคมก็ต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็น
สมาคมและเมื่อได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแล้วก็ได้รับหลักประกันที่ว่า จะ
ไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาชิชั่งคับแก่พรรคการเมือง

1.2 จำนวนบุคคลซึ่งร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้นั้น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ 2 ประการ
คือ 1

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้มีสิทธิ
เลือกตั้ง จำนวน 500 คนตั้งพรรคการเมืองได้ เนื่องจากว่าพรรคการเมืองภาย
นอกรัฐธรรมนูญยังไม่มีโอกาสดำเนินงานในสภานั้น การก่อตั้งจึงควรให้มีความ
เป็นปึกแผ่นมั่นคงพอสมควรเสียก่อน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนพอสมควรมี
ความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งจะตั้งขึ้นแล้ว จึงยอม
ให้ตั้งได้ อนึ่ง ผู้ที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองได้นี้ต้องเป็นประชาชนชาวไทย คือ ต้อง
เป็นผู้มีสัญชาติไทย เพราะมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 3

1.3 รายการให้จดทะเบียน

รายการที่กำหนดให้จดทะเบียนนี้ กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นจำนวนน้อยรายการ คือ กำหนดไว้เพียง 5 รายการเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะถ้ายังกำหนดรายการไว้มากเท่าใดก็ยิ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองมากขึ้นเท่านั้น แต่พรรคการเมืองที่ประสงค์จะประกาศแจ้งวิธีการของตนโดยละเอียด ก็อาจกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองได้ สำหรับรายการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดให้นำมาจดทะเบียนมีดังนี้คือ ²

1. ชื่อของพรรคการเมือง
2. กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรคการเมือง
4. ชื่อหัวหน้าพรรค และ เลขานุการพรรค
5. ลายมือชื่อของผู้ก่อตั้งพรรคการเมือง

นอกจากจะต้องนำรายการมาจดทะเบียนแล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองไปกับคำขอทะเบียนด้วย 3 ฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เก็บไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อตรวจสอบว่าข้อบังคับเดิมนั้นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. หรือไม่ หรือฝ่าฝืนบทกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ³

² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 4

³ หยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498"

(2) พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2511

เมื่อได้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งถือเป็นฉบับที่ 8 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรครการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิธีการประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรครการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรครการเมือง รัฐบาลซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรครการเมืองต่อรัฐสภา และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 โดยให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งพรครการเมืองดังกล่าวมาแล้วเสีย

พระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับนี้ มีบทบัญญัติต่าง ๆ รวมแล้ว 47 มาตราด้วยกันโดยทั่วไปแล้วผู้ร่างได้ร่างมาอย่างรัดกุม และให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ จะจัดตั้งพรครการเมืองดีเพียงพอโดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยซึ่งในระยะนั้น เรื่องพรครการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายยังค่อนข้างเป็นของใหม่

พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 การจัดตั้งพรครการเมือง

พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 7 กำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์

มีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจารย์รวมกันเป็น"คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง"

เมื่อมีความประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองต้องยื่นหนังสือแจ้ง⁴

ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น จำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนนี้ คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่ง ทำการแทนก็ได้⁵

หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิก อย่างน้อยจะต้องระบุรายการต่อไปนี้⁶

1. ชื่อพรรคการเมือง
 2. ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง ถ้ามี
 3. แนวนโยบายของพรรคการเมือง
 4. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง
- เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งและรับหลักฐานต่าง ๆ ดัง

กล่าวจากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกใบรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรรคฯให้ไว้เป็นหลักฐานจากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวน

⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 107

⁵ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (กรุงเทพฯ:ห้างหุ้นส่วนจำกัดโอเดียนสโตร์, 2511) หน้า 129

⁶ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 8 วรรค 2

นั้นมิใช่รายการครบถ้วน ไม่ขัดต่อกฎหมายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้ลงลายชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วน ทั้งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อคำร้องดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักแห่งกฎหมายนี้ นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคฯได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองมีอายุการใช้เป็น เวลา 1 ปี นับแต่วันที่ออกให้

หากหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองรายใดบกพร่องซึ่งอาจเป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือผู้ลงลายมือชื่อขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 อย่างไม่เคยอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้ง โดยนายทะเบียนจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกมีรายการไม่ครบถ้วน เช่น ไร้ข้อความคลุมเครือไม่ชัดเจน หรือบกพร่องด้วยประการอื่น ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ นายทะเบียนก็จะออกหนังสือแจ้งให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ทำการแก้ไขจากนายทะเบียน

เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้กระทำการแก้ไขรายการที่บกพร่องให้ถูกต้องแล้วนายทะเบียนจะออกหนังสือรับแจ้งให้ และแจ้งเป็นหนังสือไปถึงภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้แก้ไข แต่ถ้าคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคฯไม่แก้ไขแล้ว แต่ยังไม่ถูกต้องภายใน 7 วัน นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้ง และจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลที่ไม่

รับแจ้งไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้ง ซึ่งกรณีนี้กฎหมายให้สิทธิคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่รับรองการแจ้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบ พร้อมทั้งขอให้ศาลสั่งให้รับแจ้งไว้ด้วย ให้ยื่นต่อศาลแพ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือไม่รับรองการแจ้งจากนายทะเบียน เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องขอแล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาโดยเร็วและจะส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินการคดีตามนี้ กฎหมายระบุให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้นายทะเบียนพรรครับแจ้ง นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้

2.2 สถานที่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองในระยะเริ่มแรกของการจดทะเบียนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง โดยในชั้นแรกกระทรวงมหาดไทยจะเปิดรับคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้น ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย ในวันเวลาราชการ

2.3 การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนแล้ว หากมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง 1 ฉบับ ต่อการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง 1 สาขา

เมื่อนายทะเบียนได้รับการแจ้งการขอจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจากหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกใบรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขา

พรรคการเมืองให้เพื่อเป็นหลักฐานว่า หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นได้ยื่นหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จากนั้นนายทะเบียนจะบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองลงในทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองและจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงว่านายทะเบียนได้รับแจ้งและบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองในทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายแล้ว เมื่อพรรคการเมืองที่ขอตั้งสาขาได้รับหนังสือนี้แล้ว สาขาพรรคการเมืองนั้น ๆ จึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคที่ได้รับมอบหมายได้⁷

อนึ่ง การตั้งสาขาพรรคการเมืองนี้ หากหัวหน้าพรรคไม่มาแจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนที่จะสั่งให้หัวหน้าพรรคต้องมาแจ้งต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนจะกำหนดให้

สำหรับการเปลี่ยนแปลงรายการให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในแบบคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองในข้อบังคับพรรคการเมืองหรือในแบบหนังสือแจ้งการตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบและแก้ไขรายการดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ นั้น จะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับหนังสือการแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนแล้ว และหากนายทะเบียนไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าพรรคการเมืองอาจร้องขอต่อศาลได้ เช่นเดียวกับในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมรับจดทะเบียนพรรคการเมือง

หากหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ดังกล่าวภายใน 30 วัน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการ

เปลี่ยนแปลงนั้น ๗ ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด⁸

(3) พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2517

เมื่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และมีการประกาศใช้วันที่ 7 ตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 ดังข้อความต่อไปนี้ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในพรรคการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย"⁹

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2517 และให้เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้คือ โดยที่เป็นการสมควรกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึง

⁸ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2511 มาตรา 16

⁹ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2511 มาตรา 18

จำเป็นต้องการพระราชบัญญัติขึ้น¹⁰

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง มีสาระสำคัญคล้ายกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกของพรรคที่จะจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองจากจำนวน 500 คน เป็น 1,000 คน¹¹ และมีบทบัญญัติทั้งสิ้นรวม 54 มาตรา

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญดังนี้

3.1 การจัดตั้งพรรค

ผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองได้ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือบิณฑบาต และมีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจารย์รวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, หน้า 826.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 827.

¹¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง ออกตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก¹²

ส่วนผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง แต่บุคคลคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรคในขณะเดียวกันไม่ได้

สำหรับหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น มีรายการดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511¹³

3.2 การจดทะเบียนพรรคการเมือง

การจดทะเบียนพรรคการเมืองจะกระทำได้เมื่อคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองหาสมาชิกได้แล้วไม่น้อยกว่า 1,000 คน การยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องทำให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองให้แล้ว

การจดทะเบียนมี 2 ขั้นตอน คือ

- ขั้นแรกเป็นการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะต้องมีคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งอย่างน้อย 15 คน

เมื่อคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับแล้วหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาชวนเชิญสมาชิกได้

¹² พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 8 วรรค 2

¹³ การจัดตั้งพรรคการเมือง , รัฐสภาสาร , 12, 11 (พฤศจิกายน

- ขั้นที่สอง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคสมาชิกได้อย่างน้อย 1,000 คนขึ้นไปแล้วคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องยื่นแบบคำขอจดทะเบียนพรรค พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อคณะกรรมการและสมาชิกพรรค ภายในกำหนด 1 ปี พร้อมด้วยหลักฐาน

สำหรับข้อบังคับพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 16 กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

1. ชื่อพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรคการเมือง
4. การเลือกตั้ง การออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง

เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง และกรรมการอำนวยการอื่น และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการอำนวยการ และกรรมการอำนวยการแต่ละคนปฏิบัติ

5. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้ามี
6. การรับสมาชิก และการส่งให้สมาชิกออก
7. การเลือกตั้งผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และการลงคะแนน

เสียงของผู้แทนสาขาพรรคการเมือง ถ้ามี

กำหนดเวลา สถานที่รับจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมือง

เริ่มตั้งแต่วันถัดจากวันที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ประกาศ

บังคับไว้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2517 เป็นต้นไป ๗ ห้อง
ประชุมกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในเวลาราชการ

(4) พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2524

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีประกาศใช้วันที่
22 ธันวาคม 2521 โดยมี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่ง
รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในมาตรา 38
ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง การจัดตั้งการดำเนิน
กิจการและการเลิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย
พรรคการเมืองและมีบทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ¹⁴
อย่างไรก็ตามรัฐบาลในขณะนั้นก็มิได้ดำเนินการให้มีกฎหมายพรรคการเมือง

ในสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินการ
ให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในวันที่ 1 กรกฎาคม
2524 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 4 ที่จัดว่าสมบูรณ์มากกว่าทุกฉบับที่
ผ่านมา

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญดังนี้

1. การจัดตั้งพรรคการเมือง
2. เงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมือง

1. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย
โดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ นักพรต หรือนักบวช

14 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป

2. จำนวนสมาชิกเริ่มแรกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองใน
ละ 50 คน เป็นอย่างน้อยและมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับบุคคลในข้อ 1 ที่กล่าวข้างต้น¹⁵

3. ก่อนดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก คณะ
ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน ซึ่งกฎหมายกำหนด
ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามแบบที่นายทะเบียน
กำหนดพร้อมกับหนังสือเชิญชวนที่ลงลายมือชื่อกำหนดไว้ทุกฉบับ จำนวน 3 ฉบับ

4. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะโฆษณาเชิญชวนให้ผู้อื่นสมัครเข้า
เป็นสมาชิกพรรคและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ ต่อเมื่อนายทะเบียนซึ่ง
ได้รับแจ้งเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการถูกต้อง และออกหนังสือรับรองการแจ้ง
ให้แล้ว¹⁶

5. เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองรวบรวมสมาชิกได้ครบจำนวน
แล้วให้นัดประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก การประชุมนี้เรียกว่า "การประชุมตั้ง
พรรคการเมือง" การนัดประชุมต้องแจ้งให้ผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกทราบล่วงหน้าไม่
น้อยกว่า 7 วัน และต้องมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกของแต่ละภาค ๆ และไม่ต่ำกว่า
5 จังหวัดมาประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม

6. กิจการที่จะพึงทำในที่ประชุมตั้งพรรคการเมืองให้เสร็จสิ้นก่อนยื่น
คำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง คือ

- 1) การกำหนดนโยบายของพรรค ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีกา
เป็นการ

¹⁵ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7

2) การกำหนดข้อบังคับของพรรค

3) การเลือกตั้งกรรมการบริหารของพรรค 16

ก. การยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง

1. บุคคลซึ่งได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียน พร้อมทั้งส่งร่างนโยบายพรรคและรับข้อบังคับของพรรคการเมืองอย่างละ 3 ฉบับ ทะเบียนประวัติสมาชิกและสำเนารายการงานการประชุมตั้งพรรคการเมือง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 9

17 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 18

2. ร่างข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการ
ดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อพรรคการเมือง
- 2) ภาพเครื่องหมายของพรรค
- 3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค
- 4) การเลือกตั้งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกตามวาระของหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค และกรรมการบริหารอื่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารแต่ละคนปฏิบัติ
- 5) การจัดตั้งสาขาพรรค ผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคและอำนาจหน้าที่
- 6) การประชุมใหญ่ของพรรคและการประชุมของสาขาพรรค
- 7) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- 8) ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก
- 9) การรับและการส่งให้สมาชิกออก
- 10) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก
- 11) วิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้ารับสมัคร เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ
- 12) การบริหารการคลังและการบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง¹⁸

3. นายทะเบียนจะจดทะเบียนพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความจดทะเบียน เมื่อนายทะเบียนได้รับความจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่า

1) คำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองถูกต้อง มีชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือของคณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งในวาระแรกตั้งขึ้นโดยที่ประชุมของผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก และรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกซึ่งได้แก่ ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ลายมือชื่อ และเลขหมายบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการออกให้ โดยแยกรายชื่อเป็นสมาชิกพรรค เป็นรายจังหวัด

2) ข้อบังคับมีรายการครบถ้วน

3) ผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกตามทะเบียนพรรคการเมืองมีคุณสมบัติครบถ้วน และมีจำนวนครบถ้วน 5,000 คน ซึ่งแยกตามภาคต่าง ๆ ถูกต้อง

4) ข้อความในเอกสารต่าง ดังกล่าวข้างต้นไม่ขัดข้องต่อความมั่นคงของรัฐ หรือกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4. การจดทะเบียนพรรคการเมือง ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อพรรค ภาพเครื่องหมายพรรค ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรค นโยบายของพรรคและชื่อหัวหน้าพรรครองหัวหน้าพรรค เลขธิการพรรค รองเลขธิการพรรค และกรรมการบริหารอื่นของพรรค¹⁸

ข. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

1. พรรคการเมืองที่ประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น จะต้องมียุติบัตรสมาชิกในจังหวัดนั้น จำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป

¹⁸ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 22

2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้น มีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ต่อ นายทะเบียน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

3. เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งแล้ว จะมีบันทึกการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในทะเบียนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วัน

ค. การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับ นโยบาย หรือรายการที่ยื่นไว้ในการจดทะเบียน

1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายการตั้ง¹⁹

ต่อไปนี้เป็นหนังสือต่อ นายทะเบียน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง คือ

- 1) ข้อบังคับ
 - 2) นโยบาย
 - 3) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง
 - 4) รายละเอียดที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือรายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ของสมาชิกผู้ดำเนินการสาขาพรรคการเมือง
2. ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายใน 30 วันให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนด

¹⁹ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 27

3. ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมาย พรรคที่ตั้งสำนักงานใหญ่ นโยบาย และชื่อหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค และกรรมการบริหารอื่น ๆ จะต้อง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. การเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการยอมรับ การเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน²⁰

3.1.2 ผลการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดเงื่อนไข การจัดตั้งพรรคการเมือง โดยให้มีสมาชิกถึง 5,000 คน และมีภูมิภาคกระจาย อยู่ทั่วประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งนั้น ปรากฏว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้วิพากษ์วิจารณ์กฎหมายฉบับนี้ว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเท่ากับเป็นการจำกัด สิทธิของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับกันว่าผู้มีเงินเท่านั้นจึง ตั้งพรรคการเมืองได้ และอีกประการหนึ่งการกำหนดให้พรรคการเมืองมีสมาชิกเป็น จำนวนมาก เช่นนี้ตั้งแต่ในขั้นตั้งพรรคการเมือง โดยผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้พรรค การเมืองไทยเป็นพรรคมวลชนย่อมเป็นการขัดต่อธรรมชาติของพรรคการเมือง ซึ่งจะ ต้องใช้เวลาในการพัฒนาตัวเอง ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย²¹

20 พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 28

21 รายงานประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 20 (สมัยวิสามัญ) เล่ม 7

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ.2524 ได้มีผู้ก่อตั้งพรครารเมืองได้ว่าจ้างนักศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งลงชื่อ สมัคร เป็นสมาชิกพรครารเมืองเพื่อที่จะได้มีสมาชิกครบที่กฎหมายพรครารเมืองกำหนด ๒๒

3.2 การควบคุมการดำเนินงานกิจการของพรครารเมือง

3.2.1 มาตรการในการควบคุมการดำเนินงานกิจการของพรครารเมือง

ในกฎหมายพรครารเมืองของประเทศไทยทุกฉบับกำหนดให้พรครารเมืองดำเนินงานกิจการของพรครารเมืองและกิจการอื่น เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรค อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่าพรครารเมืองดำเนินการไปในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ก็จะต้องถูกลงโทษ

ในการควบคุมกิจการของพรครารเมืองจะแยกพิจารณา ดังนี้

1. การควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของพรครารเมืองตามกฎหมายพรครารเมือง
 2. การควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของพรครารเมืองตามกฎหมายป้องกันการค้าอันเป็นคอมมิวนิสต์
 3. การควบคุมวินัยของพรครารเมือง
1. การควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของพรครารเมืองตามกฎหมายพรครารเมือง

1.1 พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ. 2498

22 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการสัมมนา
กรมการบริหร-สมาชิกพรครารเมือง วันที่ 15-16 พฤษภาคม 2532 หน้า 23

พระราชบัญญัติพรรคการ เมืองฉบับแรกของไทย มีบทบัญญัติในการควบคุมการค้าเป็นกิจกรรมของพรรคการ เมืองไว้ดังนี้

(1) ละเว้นไม่ดำเนินกิจกรรมของพรรคการ เมืองและกิจการอื่น เพื่อให้เป็นตามนโยบายของพรรคการ เมือง (มาตรา 11)

(2) กระทบการฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

โดยที่พรรคการ เมืองที่ฝ่าฝืนจะต้องถูกศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการ เมือง (มาตรา 13)

1.2 พระราชบัญญัติ พรรคการ เมือง พ.ศ. 2511

มีบทบัญญัติในการห้ามพรรคการ เมือง กระทบการในลักษณะการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังนี้

(1) กระทบการอันอาจเป็นปฏิกิริยาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) กระทบการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ

(3) รับเงิน ททรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระทบการหรือไม่กระทบการอย่างหนึ่งอย่างใดอันมิชอบด้วยกิจการของพรรคการ เมือง ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลหรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ (มาตรา (22)

(4) รับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลต่างด้าว (มาตรา 23) กระทบการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน (มาตรา 39)

(5) รับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่ไม่มี สัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนิน กิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว หรือผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลต่างด้าว (มาตรา 40)

ทั้งนี้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ นโยบายของพรรคการเมือง หรือได้ทราบข้อเท็จจริงว่าพรรคการเมืองกระทำการ ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ก็จะต้องยื่นการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐานถ้าัยการ สูงสุดเห็นสมควรก็จะยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบ เลิกพรรคการเมืองต่อไป (มาตรา 48)

1.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

มีบทบัญญัติในการห้ามพรรคการเมือง กระทำการในลักษณะการฝ่าฝืน บทบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

(1) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ ของประเทศ

(3) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระ ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันมิชอบด้วยกิจการของพรรคการเมือง

ทั้งนี้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ นโยบายพรรคการเมือง หรือได้ทราบข้อเท็จจริงก็อาจขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งเพื่อยุบ เลิกพรรคการเมืองต่อไป

1.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

เป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้อยู่บังคับในปัจจุบัน มีบทบัญญัติใน

การห้ามพรรคการเมือง กระทำการดังต่อไปนี้ .

- (1) กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- (2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ
- (3) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันมิชอบด้วยกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลหรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ
- (4) รับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ส่วนใดจากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลต่างด้าว กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน
- (5) รับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว หรือผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลต่างด้าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การควบคุมการค้าเงินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

2.1 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการกระทำทั้งหลาย ซึ่งเป็นการกระทำของพรรคคอมมิวนิสต์หรือผู้อยู่ที่นิยม เลื่อมใสลัทธิดังกล่าว อันเป็นการนำไปสู่การล้มล้างรัฐบาลและเปลี่ยนแปลงการปกครองและระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามลัทธิคอมมิวนิสต์โดยได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2495 เป็นต้นมา

(2.1.1) ขอบเขตแห่งการบังคับใช้

พ.ร.บ.ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์มุ่งบังคับต่อ องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ "และ" การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ "ซึ่งกฎหมายได้ให้คำจำกัดความไว้ดังต่อไปนี้

1) "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" หมายความว่า กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่

2) "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ได้แก่

(ก) เลิกล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ

(ข) การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศอันทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือปัจจัยในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐโดยการริบ หรือโดยวิธีการอื่นอันมิได้มีการชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรม หรือ

(ค) การบังคับด้วยการขู่เบียดทำให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี การก่อวินาศกรรมก็ดี หรือการใช้อุบายด้วยประการใด ๆ เช่น ยุยงให้มีความเกลียดชัง

ช่วยเหลือ สนับสนุนหรือบรรลู่ซึ่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน (ก) หรือ (ข)

(2.1.2) หลักการสำคัญแห่งพระราชบัญญัติ

(1) กำหนดให้การยุยง แนะนำ เลี้ยมสอน โหมฆาชวนเชื่อ มั่วสุม สมทบ ยินยอม ตกลงกับผู้อื่นให้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นความผิด

(มาตรา 5)

(2) กำหนดให้การเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่และการเป็นสมาชิก องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิด (มาตรา 5) ผู้ที่เข้าร่วมประชุมในองค์การ อันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสมาชิกขององค์การนั้น เว้น แต่จะมีพิสูจน์ได้ว่าคนไม่รู้ลักษณะและความมุ่งหมายของการประชุมนั้น (มาตรา 8)

(3) กำหนดให้การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ของคนไทยที่กระทำในต่างประเทศ เป็นความผิด (มาตรา 7)

(4) กำหนดให้การเตรียมการที่จะให้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นความผิด (มาตรา 7)

(5) กำหนดให้การให้ความอุปการะแก่องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ แม้ จะมิได้รู้เห็นในการดำเนินงานขององค์การเป็นความผิด (มาตรา 5)

(6) กำหนดให้การรู้ว่ามีหรือจะมีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วปกปิด ไม่ไปร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นความผิด (มาตรา 5)

(7) กำหนดให้ผู้ที่ เป็นหัวหน้า ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ขององค์การอันเป็น คอมมิวนิสต์ และ สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งตกลงให้กระทำความผิด มีความผิด ด้วยหากมีการกระทำผิดได้กระทำลงโดยสมาชิกอื่นขององค์การ (มาตรา 10)

(8) กำหนดให้การชู้เชียว หลวงเหนียว กักขังบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตาม คำสั่งขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์เป็นความผิด (มาตรา 11)

(9) กำหนดให้รับแทนพิมพ์และสิ่งอื่นเกี่ยวข้องกับ การยุยง แนะนำ

เลี่ยมสอนและโฆษณาวนเชื้อ (มาตรา 5)

บทบัญญัติบางบทในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะซ้อนกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักประกันความสงบเรียบร้อย และรักษาเสถียรภาพแห่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่แล้ว²³ โดยหลักการแล้วไม่ควรจะมีกฎหมายลักษณะดังกล่าว เพราะเป็นการยุ่งยากสับสนแก่การใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 วางหลักในเรื่องการกระทำผิดกฎหมายหลายบทไว้ว่า "เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียว เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำผิด" แม้กระนั้นก็ดี การบัญญัติกฎหมายซ้อนกฎหมายหาได้ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดไม่ กลับจะเป็นเรื่องยุ่งยากสับสนดังกล่าวแล้ว

บทบัญญัติซึ่ง เป็นกฎหมายซ้อนกฎหมายมีดังนี้

(1) การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 อาศัยประมวลอาญา มาตรา 113 บังคับได้ตีค่าเพราะเหตุว่าบัญญัติถึงความผิดฐานกบฏไว้กว้างขวางกว่ามาก ทั้งบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญาก็นับหนักกว่าคือ มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต แทนที่จะเป็นโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงตลอดชีวิต

(2) มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่ง

²³ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 209 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกติวิธิตำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นขังยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

พระราชบัญญัติว่า การเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ การเข้าร่วม ประชุมในองค์การดังกล่าว และการอุทธรณ์และอุปการะแก่งองค์การหรือสมาชิก ขององค์การดังกล่าวตามลำดับ ย่อมเป็นความผิดอาญา ซึ่งความผิดเหล่านี้อาจ ปรับเข้ากับความผิดฐานเป็นอั้งยี่และความผิดฐานเป็นช่องโจร ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 209 มาตรา 210 มาตรา 211 มาตรา 212 และมาตรา 213 ตามลำดับได้โดยตรงอยู่แล้ว แต่มีข้อสังเกตบางประการดังนี้คือ

ถ้าผู้ขึ้นกระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ใน คณะบุคคลนั้น ผู้ขึ้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีและปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 210 บัญญัติว่า "ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำความ ผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีการกำหนดโทษจำคุก อย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้ขึ้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สองปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท"

มาตรา 211 บัญญัติว่า "ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่หรือช่องโจร ผู้ขึ้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจร เว้นแต่ผู้ขึ้นจะแสดงได้ว่า ได้ ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่หรือช่องโจร"

มาตรา 212 บัญญัติว่า "ผู้ใด"

- (1) จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่อั้งยี่หรือช่องโจร
- (2) ชักชวนบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคการเมือง
- (3) อุปการะอั้งยี่หรือช่องโจร โดยให้ทรัพย์สินหรือโดยประการอื่น หรือ
- (4) ช่วยจำหน่ายทรัพย์สินที่อั้งยี่หรือช่องโจรได้มาโดยการกระทำ

ความผิดต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือชองโจรแล้วแต่กรณี"

มาตรา 213 บัญญัติว่า "ถ้าสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคชองโจรคนหนึ่งคนใดได้กระทำความผิด ตามความมุ่งหมายของอั้งยี่หรือชองโจรนั้น สมาชิกอั้งยี่หรือพรรคชองโจรที่อยู่ด้วยในขณะกระทำความผิดหรืออยู่ด้วยในที่ประชุมแต่ไม่ได้คัดค้านในการตกลงให้กระทำความผิดนั้น และบรรดาหัวหน้าผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในอั้งยี่หรือชองโจรนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นทุกคน

บทกำหนดโทษ

บทบัญญัติกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้มีหลายบทตามความหนักเบาแห่งฐานความคิด อัตราโทษต่ำที่สุดคือจำคุกไม่เกิน 2 ปี อัตราโทษสูงสุด คือจำคุกยี่สิบปี เป็นที่น่าสังเกตว่าตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับด้วยคือ ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวินัยของพรรคการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2521 มุ่งหวังที่จะสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง ดังนั้นจึงได้ให้อำนาจและความสำคัญแก่พรรค ในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนโดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและไม่มีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดหากลาออกจากพรรคจะเป็นผลให้พ้นจากสมาชิกภาพแห่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง และหากถูกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดขับออกจากพรรคก็จะสูญเสียสมาชิกภาพ เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้บรรดาพรรคการเมือง

จึงได้กำหนดโทษของสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนมติของพรรคถือว่าเป็นการละเมิดวินัยของพรรคซึ่งจะต้องมีโทษถึงถูกขับออกจากพรรค เช่นตามข้อความบังคับของพรรคหลัง-
พิมพ์ ข้อ 9(5) และ(6) กำหนดว่า"สมาชิกภาพยอมสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(5) ภายใต้อำนาจบังคับแห่ง (6) คณะกรรมการพรรคลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของกรรมการที่เข้าประชุมให้ลบชื่อออกจากทะเบียนสมาชิกโดยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- ก. กระทำใด ๆ ให้พรรคต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง
- ข. ละเมิดข้อบังคับอย่างร้ายแรง
- ค. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ต่อพรรค เป็นเหตุให้พรรคต้องเสียหายหรือฝ่าฝืนมติสำคัญของพรรค เป็นต้น "

3.1 หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับหลักเกณฑ์อื่น เป็นเงื่อนไขให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรากฏ ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ความว่า

"สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจากการเป็นสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ"

และในพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ก็ได้บัญญัติรับรองถึงอำนาจของพรรคการเมืองในการขับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก

จากพรรคไว้ในมาตรา 26 ความว่า

"สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดเมื่อ (3) พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับพรรคการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกตาม (3) ในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น การลงมติตามวรรคนี้ให้ลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยเท่านั้น" จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวสามารถสรุปหลักเกณฑ์ ได้ดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีข้อบังคับของพรรคการเมืองกำหนดเงื่อนไขที่จะ

ขับสมาชิกออกจากพรรค ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 26 ว่า " สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อ....

(3) พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ..... ฯลฯ "

กล่าวคือพรรคการเมืองต้องกำหนดเงื่อนไขในการที่พรรคจะขับสมาชิกพรรค

ในกรณีที่สมาชิกฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ไว้ในข้อบังคับอย่างชัดเจน เช่น ข้อบังคับ

ของพรรคกำหนดว่า กำหนดโทษทางวินัยไว้ใน ข้อ 64 ว่า " โทษทางวินัยมีอยู่

3 สถาน คือ

(1) ต่าหนี

(2) ภาคทัณฑ์โดยลายลักษณ์อักษร

(3) ลบชื่อ-ไล่ออก..... ฯลฯ เป็นต้น

(2) ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วม

ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัด

พรรคการเมืองนั้น

กล่าวคือ จะต้องนับคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น เท่าที่มาประชุมครบ เป็นองค์ประชุมในการประชุมร่วมกันนั้น หรือต้องนับคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นทั้งหมดรวมกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ใช้ข้อความเกี่ยวกับนับคะแนนเสียงของรัฐสภาวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรไว้สองแบบด้วยกันคือ

1) แบบการนับคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่อยู่ในที่ประชุม เช่น ให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 20 และการลงมติวินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 113 และ

2) แบบนับคะแนนเสียงโดยถือเกณฑ์ว่า ต้องไม่น้อยกว่าหรือมากกว่าหนึ่งในห้า กึ่งหนึ่ง สองในสาม หรือสามในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เช่น การนับคะแนนเสียงตามมาตรา 78 มาตรา 125 มาตรา 177 วรรคสองและวรรคสาม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 103 (7) ที่เป็นปัญหานี้แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 103 (7) ใช้คำว่า "มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น" คำว่า "ของที่ประชุมร่วม" จะหมายความว่าของผู้ที่อยู่ในที่ประชุม หรือของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองทั้งหมดในการวินิจฉัยคำว่า "ที่ประชุม" มีความหมายแค่นั้น เมื่อได้สำรวจบทบัญญัติ เกี่ยวด้วยการนับคะแนนเสียงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยตลอดแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ

การร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า ²⁴คำว่า "ที่ประชุมร่วม" มีความหมายว่า "ของ
จำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในที่ประชุมร่วม" โดย
อาศัยเหตุผลดังต่อไปนี้

(ก) ในกฎหมายแต่ละฉบับ ถ้ามีการใช้ถ้อยคำใดแตกต่างกันจากการใช้
ถ้อยคำที่ใช้เป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นคำว่า "ของที่ประชุมร่วม" ในมาตรา 103(7) จึง
หมายถึงจำนวนบุคคลซึ่งอยู่ในที่ประชุม มิใช่จำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด เพราะถ้ารัฐธรรมนูญประสงค์จะให้
ความหมายถึงจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภา ทั้งหมดก็จะต้องใช้คำว่า
"ของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด"
ดังเช่นที่ได้อยู่ในมาตราต่าง ๆ ดังได้ระบุไว้ในตอนต้น

(ข) การแปลความหมายของคำว่า "ของที่ประชุมร่วม" ว่าหมายถึง
ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองนั้น
ทั้งหมดโดยอาศัยเหตุผลที่ว่า การนับคะแนนที่มีผลถึงการพ้นจากสมาชิกภาพจะต้อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

24 บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่อง การพ้น
สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 103(7) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, วารสารกฎหมายปกครอง
, เล่ม 6 สิงหาคม 2530 , หน้า 496

เป็นการนับคะแนนเสียงที่แสดงเจตนาของผู้ลงคะแนนเสียงจำนวนมากที่สุด คือ
 สามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาสังกัดพรรคการเมือง
 เมืองนั้นทั้งหมด เหตุผลในข้อนี้ ถ้าพิจารณาในด้านการบัญญัติกฎหมาย จะมีผลเสมือน
 หนึ่งไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายว่ามีเจตนา ที่แท้จริงในการใช้ถ้อยคำ
 อย่างไรรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญถือว่าเป็น
 ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่น รัฐศาสตร์ อักษรศาสตร์ ฯลฯ เมื่อผู้บัญญัติ
 รัฐธรรมนูญได้ใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการนับคะแนนไว้เป็นสองแบบแตกต่างกัน ดังได้
 กล่าวมาในตอนต้นคือ แบบที่นับคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่อยู่ในที่ประชุม กับ
 แบบที่ไม่น้อยกว่าหรือมากกว่าหนึ่งในห้า หรือกึ่งหนึ่ง สองในสาม หรือสามในสี่
 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและแบบที่สองนี้มีข้อความอยู่ในมาตราต่าง ๆ มากกว่าแบบที่
 หนึ่งจึงไม่น่าจะแปลความคำว่า "ของที่ประชุม" ว่าผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญได้ใช้ความ
 หมายเดียวกับ "ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด" เพราะไม่ชอบด้วยการบัญญัติกฎหมาย
 และการใช้ถ้อยคำในภาษาไทย และการแปลความที่ถือเจตนารมณ์สำคัญยิ่งกว่าตัว
 อักษรในเมื่อตัวอักษรได้ให้ความหมายที่ปฏิบัติได้จะยิ่งสร้างปัญหามากยิ่งขึ้น ถ้า
 ไปได้ใช้ในการแปลความหมายของมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่า "การสืบราชสมบัติ
 ให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถียรว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467
 และประกอบด้วยความเป็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรสรัฐสภาอาจให้
 ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้" เพราะความที่ว่า
 "ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา" คงไม่หมายถึง ต้องได้รับความเห็นชอบจาก
 จำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรือทุก ๆ คน แต่ย่อมจะหมายถึงสมาชิกที่อยู่ในที่
 ประชุมรัฐสภาและมีจำนวนครบเป็นองค์ประชุม เท่านั้นองเดียวกับความหมายของ
 คำว่า "ที่ประชุม"

(ค) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความสำคัญแก่ระบบพรรคการเมืองยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 94 และมาตรา 95 ซึ่งบัญญัติว่า ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และมาตรา 51 ซึ่งบัญญัติว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งสมัคร ฉะนั้น การที่มาตรา 103 (7) บัญญัติให้อ่านาจนคณะกรรมการการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่ประชุมร่วมกันและมีจำนวนผู้เข้าประชุมครบจำนวน เป็นองค์ประชุมลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 103 (7) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นเพื่อรับรองความสำคัญของพรรคการเมืองซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(3) มติดังกล่าวในข้อ 1 นั้นต้องเป็นมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(4) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องถือว่าสิ้นสุดลงตามมาตรา 103 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะมีผลในทันทีหรือไม่ หรือจะต้องมีการดำเนินการตามมาตรา 81 กล่าวคือ จะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทน

ราษฎรเพื่อส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลงแล้วเสียก่อนหรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า ต้องถือว่าสมาชิกภาพของความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองลงมติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองมีอำนาจขับสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนมติพรรคก็ตาม แต่ปรากฏว่า ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่สังกัดพรรคยังคงฝ่าฝืนมติพรรคและพรรคการเมืองได้มีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคอันเป็นผลทำให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากสมาชิกของการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ ได้มีมติขับนายสรายุทธ นิยมทรัพย์ ออกจากพรรค ซึ่งใน เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงกล่าวคือ นายสรายุทธ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้กระทำการฝ่าฝืนมติพรรคโดยที่ถอนชื่อออกจากชุดติในการไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อันเป็นผลให้ชุดดังกล่าวได้ตกไป การกระทำดังกล่าวเป็นการผิดวินัยพรรคอย่างร้ายแรง และพรรคได้มีมติขับออกจากพรรค เป็นต้น

3.2 ผลการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายการควบคุมสมาชิก

พรรคการเมือง

3.2.1 ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนาย

ทะเบียนพรรคการเมือง

โดยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็น

นักการเมืองจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่อาจต้องปฏิบัติหน้าที่ เอนเอียงมุ่งไปในทางรักษาผลประโยชน์หรือสนองความต้องการของรัฐบาล ตัวอย่างในกรณีของพรรคชาติไทย ที่มีมติขบพัน เอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ออกจากพรรค ฐานกระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคอย่างร้ายแรง โดยไม่ยอมลงชื่อในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพลเอกเปรมติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น แต่ปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมืองอ้างว่าพันเอกพลฯ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองสยามประชาธิปไตยในขณะเดียวกัน ถึงแม้จะพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยก็ยังคงเป็นสมาชิกพรรคสยามประชาธิปไตย ดังนั้นจึงดำรงสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่

ในกรณีของพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับว่าบุคคลสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ 2 พรรคนในเวลาเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 44 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง" และมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่ากรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองปล่อยให้ผู้ละเมิดกฎหมายโดยมิได้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมทำให้พรรคการเมืองมีความสงสัยเคลือบแคลงในการรักษาการตามกฎหมายของนายทะเบียนพรรคการเมือง

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีของพรรคก้าวหน้าที่มีมติขบสมาชิก 2 คนออกจากพรรคได้แก่ นายเสกสรร แสนภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ และนายวิสันต์ เดชเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร ปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำวินิจฉัยดังนี้

สำหรับในกรณีของนายเสกสรรนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้หารือในข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการการกฤษฎีกา เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของ

คณะกรรมการการบริหารพรรคก้าวหน้าที่ได้ประชุมและมีมติให้ลบชื่อไว้สื่อนาย เสก
สรร เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2530 ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามี
ความเห็นที่ 25 นายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งยอมรับการเปลี่ยนแปลงคณะ-
กรรมการพรรคการเมืองให้พรรคก้าวหน้าทราบ ตามความใน มาตรา 28 วรรค
สอง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ดังนั้นคณะกรรมการ
บริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ

ส่วนในกรณีนายวิสันต์ นายทะเบียนพรรคการเมือง พิจารณาเห็นว่า
การประชุมในวันที่ 28 เมษายน 2530 เป็นการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค
ก้าวหน้าไม่ถือว่าการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพราะตามข้อบังคับของพรรค ข้อ 63 ข้อ 64 พรรค
จะต้องมีการประชุม 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นการประชุมคณะกรรมการบริหาร และ
ครั้งที่ 2 เป็นการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่สังกัดพรรคนั้น ดังนั้น จึงถือว่าพรรคไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามข้อ
บังคับพรรค และตามมาตรา 26 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
พ.ศ. 2524

ปัญหาในเรื่องนายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่ยอมถือว่าสมาชิกภาพ
ผู้แทนราษฎรสองคนดังกล่าว ที่พรรคก้าวหน้ามีมติขับออกจากพรรค และต้องขาด
จากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะมติของพรรคไม่
สมบูรณ์นี้ ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เห็นว่าการปฏิบัติ

25 บันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่อง การขาดจาก
สมาชิกภาพของพรรคก้าวหน้า (กรณีนายเสกสรร แสนภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สังกัดพรรคก้าวหน้า), วารสารกฎหมายปกครอง, 6 (สิงหาคม 2530) : 474

หน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความโน้มเอียงในทางช่วยเหลือ สมาชิกพรรคก้าหน้าสองคน ในฐานะที่ถอนชื่อออกจากชุดติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งกลุ่มพรรคฝ่ายค้านได้ร่วมกันเสนอจนเป็นเหตุดังกล่าวตกไปเพราะ มีสมาชิกเข้าชื่อไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ทำให้เจตนารมณ์ของการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกใช้บังคับไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ในอันที่จะส่งเสริมการปกครองระบบพรรคการเมืองให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงเป็นสำคัญ เพราะการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาขึ้น ระบบพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองอย่างแท้จริงคือ เลือกรัฐบาลหรือกำหนดนโยบายบริหารประเทศตามความสมัครใจได้ โดยเลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เข้ามาเป็นเสียงข้างมากในสภา

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งของการปกครองระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งมีผลใช้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะเป็นไปในทางสอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบที่จะปฏิบัติหน้าที่ในทางสนองเจตนารมณ์ของการปกครองในระบบพรรค หรือสนองความต้องการหรือรักษาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเป็นสำคัญ

3.2.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวินัยของพรรคการเมือง

เมือง

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขับสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกต้องพ้นจากสมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติ

มาตรา 103 (7) ความว่า "สมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สิ้นสุดลงเมื่อ

เวลา

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมือง
ที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะ
กรรมการ บริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค
การเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก เมื่อพรรคการเมืองมี
มติ"

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ก็เพื่อที่ต้องการสร้างพรรคการเมือง
เมืองให้มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรค
การเมืองนั้นประพฤติผิดต่อมติหรือนโยบายพรรค สามารถถูกขับจากสมาชิกภาพของ
พรรคได้ และเมื่อถูกขับแล้วจะต้องหมดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

แต่อย่างไรก็ตามนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่ามาตร
การทางกฎหมายตามมาตรา 103(7) มีการบังคับใช้ได้ผลในทางปฏิบัติเพียงครั้ง
เดียวในกรณีที่พรรคประชาธิปัตย์ไทยได้มีมติให้ขับนายสร้าวุธ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ หากแต่เมื่อมีการเลือกตั้ง
ซ่อมปรากฏว่า นายสร้าวุธ นิยมทรัพย์ ได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นสมาชิกผู้แทน
ราษฎรใหม่อีกครั้ง ทำให้เป็นที่สงสัยว่า บทบัญญัติมาตรา 103(7) มีผลบังคับใน
เรื่องของการควบคุมวินัยของพรรคการเมืองได้จริงจังเพียงใด

นอกจากนี้ในกรณีที่ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ประกาศตั้งพรรคมวลชน ในขณะที่ตนยังคงเป็น
สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดค่าให้บุคคลเป็น

สมาชิกพรรคการเมืองได้เพียงพรรคเดียว แต่ปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตยมิได้
ดำเนินการขับออกจากพรรคจนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกยุบเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม
2525 ร.ต.อ. เกลิม จึงได้แยกตัวมาสังกัดพรรคมวลชน

นอกจากนี้ในกรณีพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ในขณะนั้นยังคงเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคชาติไทย และในขณะนั้นพรรคชาติไทยได้เป็น
พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้มีมติขับพันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ ออกจากพรรค
ชาติไทยแต่ปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้วินิจฉัย
ว่าพันเอกพลยังไม่สิ้น สภาพจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะยังสังกัด
พรรคสยามประชาธิปไตยอยู่

สภาวะการณ์ทางการเมืองดังกล่าว จึงไม่เอื้ออำนวยให้การบังคับใช้
บทบัญญัติมาตรา 107(3) ในการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การควบคุมเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง

3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า "เงิน" เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการ
ดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองอันได้แก่ การส่งผู้แทนของพรรคการเมืองเข้า
สมัครรับเลือกตั้งและดำเนินการรณรงค์หาเสียง จนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากมาย นอก
จากนี้แล้วพรรคการเมืองยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง อาทิ เช่น
ค่าเช่า สำนักงานอันเป็นที่ตั้งของพรรคการเมือง เงินเดือนเจ้าหน้าที่ธุรการ
เครื่องใช้สำนักงาน การจัดส่งเอกสาร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการหาเงิน
อุดหนุนพรรคซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การเก็บค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง

การรับบริจาค การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบแห่ง
กฎหมายพรรคการเมืองที่จะได้กำหนดกันไว้ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่
มาจากการระดมเงินอุดหนุนของประชากรเป็นไปโดยถูกต้อง ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องม
ีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ดังจะได้
พิจารณาโดยลำดับดังนี้

3.3.2 สาระสำคัญของกฎหมาย

ก) พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498

เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก ที่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการ
ระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง กล่าวคือ

(1) สิทธิที่จะได้รับเงินค่าบำรุงสมาชิกเป็นรายเดือนละไม่เกินหนึ่ง
ร้อยบาท หรือครั้งเดียวไม่เกินห้าพันบาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่
เกินหนึ่งร้อยบาท

(2) สิทธิที่จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินในกรณีที่มีผู้บริจาคให้

(3) ห้ามบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรค
การเมือง (มาตรา 19)

หากปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 11 ดังกล่าวอาจ
ถูกศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง

(ข) พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มิได้บัญญัติแหล่งที่มาของ
รายได้ของพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด นอกจากกำหนดข้อห้ามมิให้พรรคการเมือง
ไว้แต่ประการใด นอกจากกำหนดข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงินหรือทรัพย์สินใน
กรณีดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จากผู้หนึ่งผู้ใด เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการใดอันมิชอบด้วยกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด หรือคณะบุคคลใด หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ

(2) ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

(2.1) บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(2.2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่มาประกอบธุรกิจหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในประเทศไทย

(2.3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีบุคคลต่างด้าวมีทุนหรือจำนวนผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละยี่สิบห้า แต่ถ้านิติบุคคลนั้นมีทุนหรือจำนวนผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละยี่สิบห้า แต่ไม่เกินร้อยละยี่สิบเก้าก็ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนเป็นคราว ๆ ไป

(2.4) นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการ เพื่อประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลต่างด้าว

หากพรรคการเมืองฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 23 อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง

ค) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 และมีลักษณะของบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของพรรคการเมืองเหมือนกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่ได้เพิ่มการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองไว้ โดยให้คณะกรรมการอำนวยการจัดทำบัญชีเกี่ยวกับฐานะการเงินของพรรค (มาตรา 25)

นอกจากนี้ยังต้องทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบ 12 เดือน
ทั้งนี้งบดุลจะต้องมีผู้สอบบัญชีรับรอง แล้วนำเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ พิจารณาการเมือง
อนุมัติอีกครั้ง

ง) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

เป็นกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับที่ 4 ซึ่งคงใช้บังคับอยู่ใน
ปัจจุบันโดยได้บัญญัติรับรองสิทธิการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521
ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะเห็นได้ว่า ได้มีการ
กำหนดแหล่ง รายได้ของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
พ.ศ. 2517 แต่ได้เพิ่มหลักการควบคุมการรับและจ่ายเงินของพรรคการเมืองให้
เข้มงวดยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ประชาชนได้ตรวจสอบการบริหารทางการเงินของพรรค
การเมืองอีกด้วยดังต่อไปนี้

(1) ชื่อห้ามในการรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนิน
กิจการพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคลต่อไปนี้

(1.1) บุคคลไม่มีสัญชาติไทย

(1.2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่ประกอบธุรกิจหรือ
กิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในประเทศไทย หรือนอกประเทศ

(1.3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติ-
ไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

(1.4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์
ประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือ
กรรมการเป็นบุคคล ผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(1.5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประ

โยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตาม (1.1), (1.2), (1.3), หรือ (1.4)

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง โดย

(2.1) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง ต้องจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่ เป็นจริง (มาตรา 35)

(2.2) ให้หัวหน้าพรรคการเมือง ต้องจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และงบดุลของพรรคการเมือง อย่างน้อยครั้งหนึ่งทุกรอบสิบสองเดือนโดย เฉพาะ งบดุลต้องมีผู้สอบบัญชีรับรอง และให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองอนุมัติแล้วจึงนำเสนอ นายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 36)

3.3.3 ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการรับและจ่ายเงินของพรรคการเมือง

โดยที่พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิใช่เป็นของกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งการรับ และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทางการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินอุดหนุนทางการเมือง (Party Finance) ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญ ที่จะต้องมีการวางข้อกำหนดในการ ใช้จ่ายเงินให้ เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย (Legitimate uses of political money) ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อประชาชน

สำหรับในประเทศไทยนั้น เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ มักจะพึ่งพิงกับนายทุนกลุ่มธุรกิจ ซึ่งเมื่อมีการจ่ายเงินมักจะให้กับบุคคลในระดับ หัวหน้าของพรรคคนนอกจากนี้แล้ว พรรคการเมืองจะไม่ออกหลักฐานการรับเงิน

ตามที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดไว้ จึงมักเกิดปัญหาในเรื่องการนำเงินไปใช้ส่วนตัว โดยมีให้นำเงินไปเข้าบัญชีของพรรคเป็นต้น ทำให้เกิดข้อครหาจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ได้ถูกสมาชิกพรรคยื่นข้อติงในที่ประชุมของพรรคเพื่อให้ตอบข้อสงสัยในการรับและจ่ายเงินที่รับบริจาคโดยไม่มีหลักฐาน หรือในกรณีของ นายมนตรี พงษ์พานิช ซึ่งถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและอายัดเงินในบัญชีซึ่งไม่ปรากฏที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องออกมาแถลงว่าเป็นเงินที่ตนบริจาคให้กับพรรคกิจสังคมผ่านทางนายมนตรีฯ เป็นจำนวน 10 ล้านบาท กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสงสัยแก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่งถึงความโปร่งใสในการรับและใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

1) ปัญหาในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของรัฐ

ในปัจจุบันพรรคการเมืองของไทยยังมิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการดำเนินการทางการเมืองแต่อย่างใด คงมีรายได้จากค่าบำรุงสมาชิกพรรค เงินสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรค และการได้รับเงินสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ในการเลือกตั้งของไทยว่ามีการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมาก จนมีวลีต่าง ๆ ที่ไม่ส่งเสริมการปกครองระบบประชาธิปไตย เช่น "ธนาธิปไตย" "ธุรกิจการเมือง" "เจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลกับการเลือกตั้ง" เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการวิเคราะห์วิจารณ์จากสื่อมวลชนต่าง ๆ ว่า พรรคการเมืองของไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน หรือผู้สนับสนุนด้านการเงินให้แก่พรรคการเมือง หรือกรณีข่าวการเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อดีตรัฐมนตรีว่าถูกพรรคการเมืองที่คนสังกัดสั่งให้หาเงินเข้าพรรค เพื่อเตรียมเงินไว้สำหรับกิจกรรมทางการเมืองของพรรค และการหาเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไปหรือกรณีการวิจารณ์ถึงการแย่งตำแหน่ง แก้อภิรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อการได้มาซึ่งตำแหน่ง และการหาโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อชดเชยเงินที่ต้องเสียไปในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

2) ที่มาแนวความคิดการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีแนวความคิดที่จะหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้รัฐบาลพิจารณาถึงการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองเพื่อทำกิจกรรมทางการเมือง หรือหาเสียงเลือกตั้งอันจะบรรเทาหรือหยุดยั้งอิทธิพลของกลุ่มนายทุนในการใช้เงินเป็น เครื่องมือชี้ทิศทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง

3) เหตุผลสนับสนุนให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง

(1) การให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองจะเป็นการพัฒนาองค์กรและการบริหารงานของพรรคการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) หากพรรคการเมืองเปรียบเสมือนบริษัทเอกชน หรือองค์กรของรัฐจำเป็นต้องมีปัจจัยในการบริหารงาน รวมถึงการจัดองค์กรทางการบริหารของพรรคฯให้มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองที่มีทุนหนาแน่นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังคมมาก อาจมีเงินสำหรับบริหารพรรคจากกลุ่มผู้สนับสนุนหรือเก็บจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรค ส่วนพรรคที่ขาดทุนสนับสนุนหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย ก็จะมีปัญหาเรื่องเงินสำหรับมาใช้ในการบริหารพรรค งานบริหารภายในพรรคคงมีเพียงแต่ค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน เช่น บุคลากร วัสดุสำนักงาน ค่าเช่า ค่าบำรุงรักษาสำนักงาน แต่ยังไม่รวมถึงการจัดระบบข้อมูลหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ

เพื่อช่วยเหลือการทำกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ดังนั้น การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของรัฐบาลจะช่วยให้ทุกพรรคการเมืองสามารถ จัดระบบการบริหารพรรคฯให้มีประสิทธิภาพได้ 26

(2) พรรคการเมืองไทยมักจะถูกวิจารณ์เสมอว่า ขาดกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการเผยแพร่แนวนโยบายของพรรค หรือกิจกรรมที่ส่งเสริมระบบประชาธิปไตย หรือกิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดเงินในการทำกิจกรรม ดังนั้น หากพรรคการเมือง (ในกรณีที่เป็นพรรคเล็ก) ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลก็จะสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

26 กระมล ทองธรรมชาติ, "พรรคการเมืองกับการสร้างประชาธิปไตย," มติชน (8 เมษายน 2534) : 3

(3) การจะให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคมวลชน (Mass Party) ได้ จะต้องมีการจัดตั้งสาขาของพรรคตามจังหวัดและอำเภอ จะช่วยให้พรรคเป็น Mass Party มากขึ้น แต่ปัจจุบันมีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคที่จะทำได้ หรือทำได้ไม่ทั่วทุกแห่งเพราะขาดงบประมาณในการจัดตั้งสาขาพรรค

(4) จะทำให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้นโดยสามารถอ้างได้ว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองมาจากเงินภาษีของประชาชน

4) เหตุผลคัดค้านการสนับสนุนเงินให้พรรคการเมือง

แม้จะมีนักการเมืองและนักวิชาการเห็นด้วยในหลักการที่รัฐบาลที่จะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง²⁹ แต่ก็มีนักการเมืองและนักวิชาการคัดค้านการที่รัฐจะให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนโดยทั่วไปจะยอมรับได้เพียงใดต่อการนำเอาเงินภาษีอากรของประชาชนไปสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์ในวิถีชีวิตของประชาชนกับพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นยังไม่มีสายใยแห่งความสัมพันธ์

(2) ระบบพรรคการเมืองของไทยเป็นระบบหลายพรรค ทั้งพรรคใหญ่ พรรคเล็ก การที่รัฐให้เงินสนับสนุนจะทำให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

(3) แม้ว่าจะให้เงินงบประมาณไปสนับสนุนพรรคการเมือง ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงได้อย่างแท้จริง

²⁹ สุทิน นพเกตุ, "การพัฒนาพรรคการเมืองไทยสู่ความเลิศ,"

5) ประโยชน์ที่จะได้รับหากรัฐบาลสนับสนุนการเงินให้พรรคการเมือง

แม้ว่าจะมีการคัดค้านการที่จะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองก็ตาม และเมื่อพิจารณาเหตุผลของทั้งฝ่ายแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่า การที่รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองย่อมจะยิ่งประโยชน์แก่การพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าและยังเป็นการพัฒนาพรรคการเมือง ในประเทศไทยให้มีรากฐานอันมั่นคงอีกด้วยอีกทั้งประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา ตุรกี สวีเดน แคนาดา เยอรมัน เป็นต้น ต่างก็มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

สำหรับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับหากมีการสนับสนุนพรรคการเมือง มีดังต่อไปนี้

(1) พรรคการเมืองสามารถมีกิจกรรม เพื่อให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education)

(2) เป็นการขยาย การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ไปสู่ประชาชน เพราะการขยายสาขาพรรคการเมืองไปสู่จังหวัดและอำเภอ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ

(3) สามารถเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากองค์กรบริหารของพรรคการเมืองจะสามารถเสนอนโยบายสาธารณะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้

ช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านข้อมูลประกอบการอภิปราย หรือเสนอ
ร่างกฎหมายได้ อีกทั้งยังเป็น Staff ช่วยเหลือรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคได้
หากพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ หากพรรคนั้นได้จัดตั้งรัฐบาล โดยไม่จำเป็นต้อง
พึ่งพาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจจากฝ่ายข้าราชการประจำด้านเดียว.

(4) ในการป้องกันการใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้งหรือ
ซื้อเสียงเลือกตั้งนั้นไม่อาจจะป้องกันโดยตรงได้ เพราะภายใต้ระบบการปกครอง
แบบประชาธิปไตยนั้น เงินยังคงมีบทบาทในการหาเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่จะมี
ขอบเขตน้อยเพียงใด แต่ประโยชน์ที่จะได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการ
การใช้จ่ายเงิน ในการซื้อเสียงทางอ้อม และจะบังเกิดผลในระยะยาวเนื่องจาก
กระบวนการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน จะสร้างจิตสำนึกทางการ-
เมืองให้กับประชาชน อีกทั้งกรณีสาขาพรรคการเมืองต่าง ๆ ในจังหวัดและอำเภอ
รวมทั้งมีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องของพรรคการเมือง จะทำให้ประชาชน
เกิดการเรียนรู้และตัดสินใจทางการเมืองได้ในอนาคต

6) การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ในต่างประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลมักจะให้เงิน
สนับสนุนแก่พรรคการเมือง (Political Finance) เพื่อรักษาและดำรงไว้
ซึ่งระบบประชาธิปไตย³⁰ และในการแสวงหารูปแบบและหลักการในรัฐจะให้
เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ผู้วิจัยจะได้พิจารณามาตรการของประเทศต่าง ๆ
ที่ทำให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

³⁰ Herbert E. Alexander, Comparative Political Finance in the 1980S, (Cambridge : Cambridge University Press, 1989) p.1.

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1974

(Federal Election Campaign Act of 1974) ได้กำหนดให้ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางได้ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับเดียวที่ได้รับการอุดหนุนด้านการเงินจากเงินภาษีอากร โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ 31

(1) กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐ ทั้งในระดับคัดเลือกขั้นต้นและระดับทั่วไป อีกทั้งยังคงจัดสรรงบประมาณให้แก่พรรคการเมืองแห่งชาติ เพื่อจัดประชุมใหญ่คัดเลือกผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรค

(2) แต่ละพรรคจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นเงิน 3,000,000 ดอลลาร์ สำหรับการประชุมใหญ่คัดเลือกผู้แทนของพรรคเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี

(3) ผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเงินช่วยเหลือคนละ 20,000,000 ดอลลาร์ โดยจะไม่รับบริจาคเพื่อการเลือกตั้งนั้นอีกและจะจำกัดค่าใช้จ่ายอยู่แต่จำนวนนั้น

2) ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันได้ใช้ระบบรัฐสภา โดยรัฐสภาเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ และคณะรัฐมนตรีสภาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นระบบการเมืองที่คล้ายคลึงกับระบบรัฐสภาของไทย ในแง่ของที่มาของฝ่ายบริหาร

31 Herbert E. Alexander, Financing Politics,
(Washington : congression Quarterly, 1984), p. 113-120.

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Basic Law) มาตรา 21 ได้บัญญัติไว้ว่า "พรรคการเมืองจะร่วมกันสร้างเสริมเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนพรรคการเมืองต้องได้รับการจัดตั้งอย่างอิสระเสรี โครงสร้างภายในของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักการแห่งประชาธิปไตย และพรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของพรรค"

สำหรับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1976 โดยเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ถูกตราขึ้นด้วยความคิดที่ว่า การปล่อยให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลใด หรือกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐบาลเยอรมันจึงให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง เนื่องจากภาระทางการเงินของพรรคการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินว่าการจ่ายเงินโดยรัฐ เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้อันโดยเหตุผลว่า "เงินงบประมาณของรัฐนั้นมีใช้จะจ่ายได้ เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องแบกภาระในการเลือกตั้งได้ด้วยแต่อย่างไรก็ตาม ศาลยังแยกระหว่างการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานี้ กับการที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของรัฐโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญโดยตรง นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่าพรรคการเมืองไม่ควรถูกจะดำรงอยู่โดยพึ่งพาทางการเงินจากรัฐเป็นส่วนใหญ่ จึงมีผู้ตีความว่ารัฐจะจ่ายเงินให้พรรคเกินกว่า 50% ของรายรับของพรรคการเมืองไม่ได้

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ รัฐจะเหมาจ่ายในรายปีแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินประมาณ 56.5 ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ฉะนั้นรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐจึงกำสายกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าวจากเดิม ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อย 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด เป็นว่าพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่า 2.5% ของคะแนนดีทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น

3) ประเทศสวีเดน

ในประเทศสวีเดนถือว่าการที่รัฐอุดหนุนพรรคการเมืองในทางการเงินนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ให้การศึกษอบรมในทางการเมืองให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นการให้โอกาสแก่พรรคการเมืองที่จะได้โฆษณานโยบายของตนอีกด้วย อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบนโยบายของพรรคในเวลาที่พักพวกเขาได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

กฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนพรรคการเมืองของรัฐ ปี 1972 ได้บัญญัติถึงหลักการให้เงินสนับสนุนไว้ ดังนี้ 32

(1) เงินอุดหนุนนี้จะจ่ายให้ต่อเนื่องพรรคการเมืองได้ยื่นคำขอ
ให้รัฐอุดหนุน และจะจ่ายให้พรรคการเมืองมีลักษณะ ดังนี้

(1.1) พรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการจนเห็นได้ว่าเป็นผู้
ก่อตั้งความคิดเห็นของประชาชน (บางส่วน)

(1.2) พรรคการเมืองนั้นมีผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้มี
จำนวนไม่น้อยจนเกินไป กล่าวคือ ในสภาที่ 1 ได้มีผู้แทนของพรรคการเมืองได้

³² Herbert E. Alexander, Financing Politics,
(Washington : congression Quarterly, 1984), p. 125-142.

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ รัฐจะเหมาจ่ายในรายปีแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินประมาณ 56.5 ล้านมาร์คต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ฉะนั้นรัฐบาลแห่งสหพันธ์จึงกำสั่งยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าวจากเดิม ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อย 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด เป็นว่าพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่า 2.5% ของคะแนนดีทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น

3) ประเทศสวีเดน

ในประเทศสวีเดนถือว่าการที่รัฐอุดหนุนพรรคการเมืองในทางการเงินนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ให้การศึกษอบรมในทางการเมืองให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นการให้โอกาสแก่พรรคการเมืองที่จะได้โฆษณาโยบายของตนอีกด้วย อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบนโยบายของพรรคในเวลาที่เขาได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

กฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนพรรคการเมืองของรัฐ ปี 1972 ได้บัญญัติถึงหลักการให้เงินสนับสนุนไว้ ดังนี้ 32

(1) เงินอุดหนุนนี้จะจ่ายให้ต่อเนื่องพรรคการเมืองได้ยื่นคำขอ
ให้รัฐอุดหนุน และจะจ่ายให้พรรคการเมืองมีลักษณะ ดังนี้

(1.1) พรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการจนเห็นได้ว่าเป็นผู้
ก่อตั้งความคิดเห็นของประชาชน (บางส่วน)

(1.2) พรรคการเมืองนั้นมีผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้มี
จำนวนไม่น้อยจนเกินไป กล่าวคือ ในสภาที่ 1 ได้มีผู้แทนของพรรคการเมืองได้

³² Herbert E. Alexander, Financing Politics,
(Washington : congression Quarterly, 1984), p. 125-142.

รับเลือกตั้งและในการเลือกตั้งสภาที่ 2 ของทุก ๆ 4 ปี ก็ได้รับคะแนนเสียง ร้อยละ 2 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด การที่วางหลักเกณฑ์ใน ส่วนที่เกี่ยวกับสภาที่ 1 และสภาที่ 2 นี้ ทำให้พรรคการเมืองเล็กไม่ได้รับเงิน อุดหนุนจากรัฐ

(2) การจ่ายเงินอุดหนุน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนไม่ทำให้มี การวินิจฉัยโดยใช้ดุลพินิจได้ เพราะฉะนั้นอาจมีการล่าเอียงจ่ายให้บางพรรค มาก

(3) จำนวนสูงสุดแห่งเงินอุดหนุนนั้น จะต้องได้ส่วนสัดส่วนกับจำนวน ที่นั่งของสมาชิกรัฐสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค คือ พรรคใดที่มีสมาชิกใน รัฐสภามากที่สุดก็ได้รับเงินอุดหนุนไปมากพรรคใดมีสมาชิกในรัฐสภาน้อยก็ได้รับเงิน จากรัฐน้อยตามส่วนที่นั่งมีอยู่ในรัฐสภา

(4) รัฐจะไม่เข้าไปควบคุมว่าพรรคการเมืองนี้ จะนำไปใช้จ่าย เพื่อประโยชน์ในทางใด กล่าวคือ อาจจะทำให้เงินอุดหนุนแก่หนังสือพิมพ์ของพรรค การเมืองก็ได้

4) ประเทศตุรกี

ตามรัฐธรรมนูญของตุรกี ค.ศ. 1961 ซึ่งได้ลอกแบบมาจากรัฐธรรมนูญ ของเยอรมัน ได้กำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยมีเหตุผลว่าเป็น การป้องกันมิให้พรรคการเมืองต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุน หรือผู้มีอิทธิพล ทางธุรกิจ

สำหรับการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น จะให้เฉพาะแก่พรรค การเมืองที่มีผู้แทนราษฎรของคนที่ได้รับการเลือกตั้งเท่านั้นโดยได้กำหนดเงื่อนไข

การจ่ายเงินอุดหนุนไว้เป็นขั้น ๆ แล้วแต่เสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะ
 ได้รับกล่าวคือ ถ้าได้รับคะแนนเสียง 5 ถึง 10% ของคะแนนเสียงทั้งหมด ก็จะได้
 ได้รับเงินอุดหนุนปีละแสนปอนด์ครึ่ง ถ้าได้คะแนนเสียง 11 ถึง 12% จะได้รับเงิน
 ค่าสนับสนุนหนึ่งล้านปอนด์ครึ่ง และถ้าได้รับคะแนนเสียง 21 ถึง 30% จะได้รับ
 เงินค่าอุดหนุนสองล้านปอนด์ครึ่งต่อปี เป็นต้น จะเห็นว่าถ้าเป็นพรรคการเมือง
 ใหญ่จะได้รับเงินค่าอุดหนุนสูง และการจ่ายเงินอุดหนุนนี้จะจ่ายให้ในลำดับแรก
 ของปีงบประมาณ

สรุป

แม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพรรคการเมือง
 เมืองนั้นว่าจะเป็นการดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ
 ก็น่าจะดี หรือเพื่อความโปร่งใสของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองก็ดี แต่
 อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายในหลายประเทศนั้น ยังไม่มีผลข้างเคียงในทาง
 ปฏิบัติได้อย่างจริงจังและน่าสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางการเมืองของ
 ประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย